

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 239

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

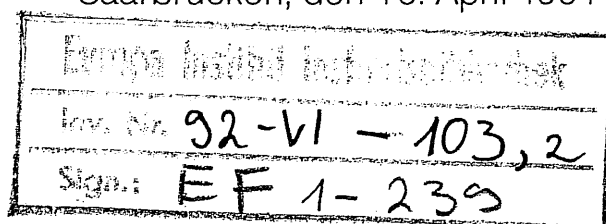
Professor Dr. Dr. h.c. Tore Modeen

Institut für Öffentliches Recht,
Universität Helsinki

Verwaltungsrechtliche Freiheitsbeschränkungen
in Finnland und die Europäische
Menschenrechtskonvention

92-VI-103:2

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 16. April 1991



Verwaltungsrechtliche Freiheitsbeschränkungen in Finnland und die Europäische Menschenrechtskonvention

In diesem Vortrag werde ich mich auf verwaltungsrechtliche Freiheitsbeschränkungen konzentrieren und zwar auf 1) die überwachte Erziehung von Minderjährigen, 2) die Anstaltspflege von Geisteskranken und 3) die Anstaltspflege von Alkoholikern, Rauschgiftsüchtigen oder Landstreichern. Die Frage, die ich mir stelle, ist, ob nach finnischem Recht die Freiheit und Sicherheit dieser Kategorien von Betroffenen konventionsgemäß gesichert ist. Gibt es die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der Haft von einem Gericht überprüfen zu lassen?

Die Menschenrechtskonventionen

Finnland unterliegt seit 1990 (Gesetz 1990:438, Verordnung 1990:439) der Europaratskonvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950. Nach Art. 5 (Recht auf Freiheit und Sicherheit) der Konvention hat jeder Mensch ein Recht auf Freiheit und Sicherheit.

"Die Freiheit darf einem Menschen nur in den folgenden Fällen und nur auf dem gesetzlich vorgeschriebenen Wege entzogen werden ...

d) wenn es sich um die rechtmäßige Haft eines Minderjährigen handelt, die zum Zwecke überwachter Erziehung angeordnet ist...

e) wenn er sich in rechtmäßiger Haft befindet, weil er ... geisteskrank, Alkoholiker, rauschgiftsüchtig oder Landstreicher ist ..."

(4) "Jeder, der seiner Freiheit durch Festnahme oder Haft beraubt ist, hat das Recht, ein Verfahren zu beantragen, in dem von einem Gericht unverzüglich über die Rechtmäßigkeit der Haft entschieden wird und im Falle der Widerrechtlichkeit seine Entlassung angeordnet wird."

Finnland ist schon früher (Gesetz 1975:107, Verordnungen 1976:106/108) den Menschenrechtspakten der Vereinten Nationen vom 10.12.1966 beigetreten. Nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Art. 9) gilt: "2(4) Jeder, dem seine Freiheit durch Festnahme oder Haft entzogen ist, hat das Recht, ein Verfahren vor einem Gericht zu be-

antragen, damit dieses unverzüglich über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheiden und seine Entlassung anordnen kann, falls die Freiheitsentziehung nicht rechtmäßig ist."

Beide Konventionen enthalten somit Bestimmungen über die gerichtliche Kontrolle von Freiheitsbeschränkungen, obwohl die Europaratskonvention in dieser Hinsicht deutlicher als der UNO-Pakt ist. Der UNO-Pakt spricht somit nur allgemein von Freiheitsverlust durch Festnahme oder Haft, während die Europaratskonvention ausdrücklich verwaltungsrechtliche Freiheitsbeschränkungsfälle nennt.

In Finnland wurde deshalb Art. 9 der UNO-Konvention in Verwaltungsfällen nicht als zwingend anwendbar betrachtet, sondern hauptsächlich für Straffälle beansprucht. Erst durch die Mitgliedschaft Finnlands im Europarat wurde in Fällen verwaltungsrechtlicher Freiheitsbeschränkungen das Vorliegen der notwendigen Gerichtskontrolle gründlich untersucht und die nötigen Gesetzesänderungen durchgeführt.

Hintergrund

Man war sich zwar schon vor der Ratifizierung der Menschenrechtskonventionen bewußt, daß in einem Rechtsstaat alle von öffentlichen Behörden beschlossenen Freiheitsbeschränkungen, sowohl strafrechtliche als auch verwaltungsrechtliche, einer Gerichtskontrolle bedürfen.

Ursprünglich war aber die öffentliche Verwaltung der Aufsicht allgemeiner Gerichte entzogen; denn Verwaltungsgerichte gab es erst seit 1918.

Nach der gemeinsamen schwedischen und finnischen Prozeßordnung (Rättegångsbalk) von 1734, sind die Gerichte nicht zuständig, Verwaltungssachen zu prüfen, wenn es die Verwaltungsvorschriften so bestimmen. Das ist auch fast immer die Regel gewesen. Früher beschwerte man sich über Entscheidungen unterer Verwaltungsbehörden immer bei den höheren Behörden. Der Landeshauptmann (Provinzialverwaltung) war für die Beschwerden über Entscheidungen der Gemeindebehörden zuständig; der Senat (Regierung) für Beschwerden über Entscheidungen der Provinzialverwaltungen sowie der Zentralbehörden. Die ordentlichen Gerichte waren und sind noch immer nicht zuständig für Verwaltungssachen.

Verwaltungsgerichtssystem

Unmittelbar nach Finnlands Selbständigkeitserklärung und dem Ende des Bürgerkrieges im Jahre 1918 wurde Finnlands Oberstes Verwaltungsgericht gegründet (Gesetz 1918:74). Die Zuständigkeit des Gerichtes umfaßt Rechtsbeschwerden in Verwaltungssachen. Das Gericht funktioniert als erste Berufungsinstanz, wenn gegen einen Verwaltungsakt einer höheren Behörde (Provinzialgericht, Provinzialverwaltung, Ministerium, Zentralbehörde) Berufung eingelegt worden ist. Als Berufungsinstanz zweiter Stufe funktioniert das Oberste Verwaltungsgericht, wenn die Sache ursprünglich von einer niedrigeren Behörde entschieden worden ist.

Zuerst gab es nur ein Verwaltungsgericht, das Oberste Verwaltungsgericht. In den 50er Jahren wurden aber schon eine Art mittlere Stufen geschaffen: Provinzialgerichte oder Landesgerichte ("länsrätt") (Gesetz 1955:52). Zuerst waren diese Behörden nur Abteilungen der Provinzialverwaltungen unter der Leitung des Landeshauptmannes. Später (Gesetz 1974:1021) wurden sie selbständiger. Mit drei Juristen als Mitgliedern haben sie gerichtliche Funktionen ausgeübt. Erst 1989 wurden die Provinzialgerichte (Gesetz 1989:242) von den Provinzialverwaltungen auch formell getrennt. Heute sind sie, wie das Oberste Verwaltungsgericht und die ordentlichen Gerichte, dem Justizministerium und nicht mehr dem Innenministerium unterstellt. Die Mitglieder der Provinzialgerichte sind unabsetzbare Richter geworden.

Am Provinzialgericht soll in Kindererziehungs-, Geisteskrankheits- und Mißbrauchssachen, wenn es sich um Freiheitsbeschränkungen handelt, ein sachverständiges Mitglied in den Verhandlungen und bei den Entscheidungen teilnehmen. Es ersetzt einen Juristen des Gerichts.

Es gibt die Möglichkeit, an den Verwaltungsgerichten mündliche Verhandlungen anzuberaumen. Aber im Normalfall ist der Verwaltungsprozeß nur schriftlich.

Ordentliche Verwaltungsbehörden haben jedoch noch immer einige Rechtsprechungsbe-fugnisse. In Finnland gibt es somit ein gemischtes System: Verwaltungsgerichte als haupt-sächliche Berufungsinstanzen, aber auch Verwaltungsbehörden. So funktioniert sogar der Staatsrat (Regierung) auch als Berufungsbehörde (Ernennungssachen).

Kindererziehung

Es gab einige Ausnahmen der Regel, daß freiheitsbeschränkende Verfügungen früher von Verwaltungsbehörden ohne Gerichtsbeschluß entschieden wurden. Das Verordnen von zwangsmäßigem Aufenthalt in einer Erziehungsanstalt für kriminelle Jugendliche gehörte zur Zuständigkeit des allgemeinen Richters.

Die strafrechtliche Verantwortung beginnt beim Alter von 15 Jahren. Früher wurden aber auch jüngere Verbrecher vor Gericht gezogen. Nach dem Strafgesetzbuch von 1889 (ursprüngliche Fassung) wurden solche Kinder nicht normal bestraft, sondern durch sonstige Mittel gezüchtigt. Nach SGB 3:1 sollten böse Kinder mit der Rute gezüchtigt werden. Aber in schwierigen Fällen konnte der Strafrichter bestimmen, daß das Kind in einer Erziehungsanstalt oder in einem Pflegeheim unter Aufsicht der Erziehungsanstalt gehütet werden sollte. Man kann somit feststellen, daß die überwachte Erziehung krimineller Kinder in Finnland schon nach dem alten Strafrecht vom Richter beschlossen wurde.

Wenn das Kind aber nur allgemein böse war, ohne sich strafrechtlich schuldig gemacht zu haben, war statt dem Richter die lokale Sozialbehörde zuständig. Diese Behörde konnte ohne richterliche Genehmigung das Kind in eine Erziehungsanstalt schicken.

Nach dem Kinderfürsorgegesetz von 1936 wurde die lokale Sozialbehörde für alle Maßnahmen gegen böse und kriminelle Kinder zuständig. Die Zuständigkeit, Kinder in Erziehungsanstalten zu schicken, wurde somit dem Strafrichter genommen.

Jugendliche zwischen 15-17 Jahren bleiben strafrechtlich verantwortlich. Für asoziale, aber nicht kriminelle Jugendliche im Alter von 15-17 Jahren waren somit die Sozialbehörden zuständig.

Die Entscheidung des Übernehmens der öffentlichen Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen sollte dem Sozialministerium unterstellt werden. Asoziale oder kriminelle Kinder und asoziale Jugendliche konnten durch Entscheidung der Sozialbehörde zwangsmäßig in eine Erziehungsanstalt geschickt werden. Die schwereren Fälle wurden in staatlichen Anstalten untergebracht, wofür die Genehmigung des Sozialministeriums erforderlich war. Das Ministerium war auch zuständig, Beschwerden in Kinderfürsorgesachen zu prüfen. Das Oberste Verwaltungsgericht diente als zweite Berufungsinstanz.

Die zentrale Sozialbehörde ("socialstyrelsen") übernahm die Zuständigkeit des Ministeriums, als eine solche Behörde im Jahre 1968 gegründet wurde. Später (1976) übernahm die

Provinzialbehörde diese Zuständigkeit mit der zentralen Sozialbehörde als erster Berufungsinstanz.

Nach dem heutigen Kinderfürsorgegesetz (1983:683) muß jede Entscheidung über die zwangsmäßige Übernahme eines Kindes durch die Sozialbehörde dem Provinzialgericht unterbreitet werden. Das Sozial- und Gesundheitsministerium soll vom Überbringen eines solchen Kindes in eine Erziehungsanstalt unterrichtet werden. Das Provinzialgericht ist auch zuständig, Beschwerden über solche Entscheidungen zu prüfen mit dem Obersten Verwaltungsgerichtshof als zweiter Berufungsinstanz.

Eine Entscheidung dieser Art kann trotz Unterbreitung oder Beschwerde unmittelbar vollstreckt werden, wenn die Gesundheit oder die Entwicklung des Kindes durch einen Aufschub der Vollstreckung gefährdet ist und wenn die Behörde eine unmittelbare Vollstreckung angeordnet hat.

Seit 1983 und besonders nach 1989, als die Provinzialgerichte "richtige" Gerichte wurden, ist die Frage der Gerichtsaufsicht bei der "Haft eines Minderjährigen ..., die zum Zwecke überwachter Erziehung angeordnet ist", konventionsgemäß geregelt worden.

Aus der Geltungszeit des heutigen Kinderpflegegesetzes gibt es in der Praxis Fälle, in denen das Oberste Verwaltungsgericht wegen formaler Fehler Kinderpflegeentscheidungen der Sozialbehörden aufgehoben hat. Aber die Auslegung der materiellen Voraussetzungen von Freiheitsbeschränkungen durch die Behörden sind vom Gericht immer genehmigt worden.

Haft von Geisteskranken

Die Pflege der Geisteskranken wurde lange durch die Verordnung 1889:23 geregelt. Bemerkenswert ist somit, daß das zwangsmäßige Einsperren der Geisteskranken in Pflegeanstalten damals durch eine administrative Verordnung und nicht durch ein Gesetz geregelt war.

Zu dieser Zeit war der Staat für die wichtigsten, heute gemeindeverbändlichen, Pflegeanstalten verantwortlich. Für das Unterbringen eines Geisteskranken in einer staatlichen Anstalt brauchte man ein Untersuchungsgutachten eines auswärtigen Arztes; die Meinung des Anstaltsarztes war nicht genügend: Nach Vorschriften des Senats (Regierung) wurde über die Lebensverhältnisse des Kranken ein gemeinsames Gutachten eines Pfarrers und

eines Richters oder Polizeibeamten verlangt. Es ist bemerkenswert, daß dem Richter in solchen Fällen auch Befugnisse gegeben wurden.

Die Verwahrung von Geisteskranken in privaten oder kommunalen Anstalten war in der alten Verordnung nicht geregelt.

Selbstverständlich war die Freiheit des Patienten in solchen Anstalten beschränkt. Er konnte die Anstalt nach freiem Willen nicht verlassen.

Es gab damals keine Berufungsmöglichkeiten bei zwangsmäßigem Einsperren von Patienten in Pflegeanstalten für Geisteskranke. In der Verordnung wird nur ganz allgemein bestimmt, daß man sich über schlechte Pflege bei der Provinzialverwaltung oder bei der zentralen Medizinalbehörde beklagen kann.

Die folgenden Geisteskrankengesetze 1937:286 und 1952:187 bedeuteten keine Verbesserung für den Rechtsschutz der Patienten.

Erst viel später (Gesetz 1977:521) wurden die Voraussetzungen für die Verwahrung von Geisteskranken in einer Pflegeanstalt eingegrenzt. So genügte es nicht mehr, daß eine Person wegen ihrer Krankheit gefährlich war, sie mußte auch dringend Pflege nötig haben.

Irgendeine allgemeine Gerichtskontrolle der zwangsmäßigen Pflege von Geisteskranken wurde in diesem Stadium noch nicht vorgeschrieben. Ein Beschwerderecht wurde aber im Jahre 1977 geschaffen, was doch eine wesentliche Verbesserung des Rechtsschutzes des Patienten bedeutete. Der Patient (oder sein Vertreter) wurde berechtigt, sich über die Entscheidung des zuständigen Pflegeanstaltsarztes zur zwangsmäßigen Freiheitseinschränkung zu beschweren. Zur Berufungsbehörde wurde in erster Instanz das Provinzialgericht und in zweiter Instanz das Oberste Verwaltungsgericht.

Das neue Geisteskrankengesetz (1990:1116) hat die Voraussetzungen für zwangsmäßige Pflege genauer geregelt als das vorige Gesetz. Eine Entscheidung des zuständigen Arztes über fortdauernde zwangsmäßige Pflege muß dem Provinzialgericht unterbreitet werden. Diese Bestimmung ist neu und beruht offenbar auf der Anforderung der Europaratskonvention einer Gerichtsaufsicht bei Freiheitsbeschränkungen. Die Berufungsbestimmungen entsprechen hauptsächlich den früher schon geltenden.

Somit ist den Forderungen der Europaratskonvention auch in diesem Fall gefolgt worden.

Man fragt sich, ob ein Rechtsschutz in solchen Fällen überhaupt wirksam ist. Folgen die Gerichte nicht immer den Meinungen der Ärzte? In der Praxis des Obersten Verwaltungsgerichtes findet man aber einen Fall, in dem das Gericht, unter Abweichung von mehreren Gutachten hervorragender medizinischer Sachverständiger, entschieden hat, daß die Voraussetzungen für zwangsmäßige Pflege nicht vorhanden waren (Entscheidung 24-3-1986 Nr. 6414/84).

Alkoholiker, Rauschgiftsüchtige und Landstreicher

Obwohl das Alkoholproblem immer vorhanden war, gab es früher keine Gesetzgebung über Anstaltspflege von Alkoholikern. Dagegen wurden Landstreicher von mehreren Bestimmungen berührt, von denen die Verordnung 1883:17 die wichtigste war. Im Gegensatz zu der Verordnung über die Pflege der Geisteskranken war die Verordnung 1883:17 vom Landtag gebilligt worden und sollte deshalb als ein Gesetz angesehen werden.

Landstreicher konnten von der Polizei in Haft genommen werden; die Provinzialverwaltung war zuständig, nach Ermessen einem Landstreicher die Freiheit zu entziehen und ihn in eine Arbeitsanstalt für maximal drei Jahre einzusperren.

Die Verordnung enthielt eine Berufungsbestimmung: zuständige Berufungsbehörde war die Justizabteilung des Senats, d.h. das Oberste Gericht für Zivil- und Strafsachen.

Es ist bemerkenswert, daß diese höchste Rechtsinstanz somit für Landstreichersachen zuständig wurde. Der Gesetzgeber war sich bewußt, daß Freiheitsbeschränkungen dieser Art nicht ohne irgendwelche Gerichtsaufsicht beschlossen werden sollten. Da es damals keine Verwaltungsgerichte gab, wurde diese Zuständigkeit einem ordentlichen Gericht und sogar direkt der höchsten Instanz gegeben.

Als das Oberste Verwaltungsgericht im Jahre 1918 gegründet wurde, übernahm es die Zuständigkeit für Berufungen in Landstreichersachen.

Im Jahre 1936 wurde die Verordnung von 1883 aufgehoben und durch ein neues Landstreichergesetz (1936:57) ersetzt. Ein Alkoholikergesetz wurde gleichzeitig erlassen (1936:60), das später durch das Mißbrauchergesetz 1961:96 ersetzt wurde.

Die Gesetze enthielten alle Bestimmungen über Freiheitsbeschränkungen: Arbeitsanstalten verschiedener Kategorien für Landstreicher; Alkoholiker- oder Mißbraucheranstalten verschiedener Kategorien für Leute mit derartigen Problemen. Die Provinzialverwaltungen

waren zuständig, solche Freiheitsbeschränkungen mit dem Obersten Verwaltungsgericht als Berufungsinstanz zu bestimmen. Ohne Berufung gab es aber keine Gerichtsaufsicht über Entscheidungen dieser Art.

Mit dem heutigen Mißbrauchergesetz (1986:41) wurde nicht nur das Gesetz von 1961, sondern auch das Landstreichergesetz aufgehoben. Der Gesetzgeber ist der Meinung gewesen, daß die besondere Pflege von Landstreichern unnötig geworden war. Solche asozialen Leute, die als Landstreicher behandelt worden waren, sind zum größten Teil auch Mißbraucher von Alkohol oder Rauschgiften. Die für Mißbraucher geeigneten Fürsorgemaßnahmen sind somit auch für die meisten asozialen Leute anwendbar, die früher als Landstreicher betrachtet wurden.

Das heutige Gesetz geht von der Idee aus, daß die Mißbraucherfürsorge am besten wirksam ist, wenn sie auf Freiwilligkeit basiert. Deshalb hat man die Zwangsmaßnahmen auf ein Minimum beschränkt. Nur 5+30 Tage darf ein Mißbraucher gegen seinen Willen in Haft genommen werden. Das hat dazu geführt, daß die schweren Fälle heutzutage nicht nach dem Mißbrauchergesetz behandelt werden, sondern nach anderen Bestimmungen, wo die Polizei und die Strafgerichte über Freiheitsbeschränkungen entscheiden. In dieser Hinsicht ist die neue Mißbrauchergesetzgebung wegen der übertriebenen Liberalität des Gesetzgebers ein Mißerfolg geworden.

Mißbraucherhaft wird immer von der Sozialbehörde angeordnet, aber zwangsmäßige Haftentscheidungen müssen dem Provinzialgericht unterbreitet werden. Das Oberste Verwaltungsgericht fungiert als Berufungsinstanz.

Somit ist auch die Haft der Alkoholiker, Rauschgiftsüchtigen und Landstreicher konventionsgemäß geregelt worden.

Wegen der geringen Anwendung der Bestimmungen über zwangsmäßige Freiheitsbeschränkungen nach dem Mißbrauchergesetz gibt es auch fast keine neuere Rechtsprechung auf diesem Gebiet.

Bibliographische Hinweise

Man hat über die verwaltungsrechtlichen Freiheitsbeschränkungen in Finnland nur wenig geschrieben. Die Dissertationsarbeit von K.J. STÅHLBERG, die im Jahre 1893 auf finnisch veröffentlicht wurde, behandelt Landstreicherei ("Irtolaisuus Suomen Lain mukaan"), die ja zu dieser Zeit wegen der Verordnung von 1883 besonders aktuell war. Das kleine

Buch enthält jedoch keine Stellungnahme zur prinzipiellen Frage der Notwendigkeit einer Gerichtsaufsicht über freiheitsbeschränkende Maßnahmen.

Die finnische Doktorarbeit mit deutscher Zusammenfassung von Aaro AHTEE im Jahre 1950 hat zum Thema die verwaltungsrechtliche Freiheitsentziehung ("Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto"). Es handelt sich um eine große Arbeit, wo verwaltungsrechtliche Freiheitsbeschränkungen verschiedener Art behandelt worden sind. Das Verhältnis zwischen verwaltungsrechtlicher Freiheitsentziehung und dem Rechtsstaatsbegriff wird von Ahte ausführlich behandelt. Die Gerichtsaufsichtsfrage wird aber übersehen. Der Verfasser deutet nur auf die Tatsache hin, daß der Rechtsschutz der Bürger in solchen Fällen nicht genügend ausgestattet ist.

Dieselbe Bemerkung macht auch V. MERIKOSKI in seinem Buch über das verwaltungsrechtliche Rechtsschutzsystem ("Hallinto-oikeudellinen oikeussuojajärjestelmä"), 2. Aufl. 1968.

Erst nachdem die Menschenrechtspakte und besonders die Europaratskonvention aktuell geworden sind, hat man in Finnland begonnen, die Frage der Gerichtsaufsicht ernsthaft zu beachten. In dieser Hinsicht ist der Bericht von Matti PELLONPÄÄ ("Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta") (1988) in der Veröffentlichungsreihe des Justizministeriums von Bedeutung. Die Anwendung des Art. 5 im Zusammenhang mit verwaltungsrechtlichen Freiheitsbeschränkungen wird dort näher behandelt.

In diesem Zusammenhang müssen auch zwei Gutachten eines Staatskomitees über Rechtsschutzfragen in der Sozial- und Gesundheitsverwaltung genannt werden: Komiteegutachten 1979:59 und 1982:65

Kristian Myntti hat 1988 im Rahmen eines Forschungsprojekts des Aboer Instituts für Menschenrechte auf schwedisch die Schrift "Mänskliga rättigheter och frihetsberövande i Finland" veröffentlicht. Siehe auch Kristian MYNTTI: "Inställningen till frihetsberövande - en undersökning av tjänstemannaattityder på socialoch hälsovårdsrättens område", Abo 1989.